

中国の二重構造社会に関する一考察

小林 熙 直

～A Study of the Rural-urban Dual Society in China～

Hironao Kobayashi

はじめに

2008年10月12日、中国共産党第17期3中全会において「農村の改革・発展を推進する上での若干の重大問題に関する決定」（「決定」）が採択された。そこには、2020年の「小康社会」^[1] 実現に向けて、農村で行うべきいくつかの改革目標が掲げられているが、その最初に位置づけられているのが“都市・農村の一体的発展体制を基本的に構築する”という目標である。

農村政策に関する重要な方針を示した「決定」には、農業生産基盤の整備、土地管理制度の規範化、農村社会保障の充実などから農民純収入^[2] の大幅な引上げ（2020年の1人当たり平均純収入を08年の2倍に）など多様な目標が示されているが、その根底にあるのは、現社会が都市と農村の二重構造から生み出された諸矛盾に直面しているという危機意識である。

中国の農村政策の重点は、1990年代末までは農業の生産構造をどう調整するかにあった。しかし、その後は「三農問題」（農業・農村・農民）や新農村の建設という用語に代表されるように、農村問題はより総合的な視点から論じられるようになっていく。このような政策転換の過程で問題となったのが、都市・農村間の二重構造であり、この社会構造上の矛盾をいかに解消するかが、党・政府にとって最も重要な政策的課題となったのである。

2002年11月の中国共産党第16回全国代表大会では、“都市と農村の一体的経済・社会の発展”（「統籌城郷经济社会発展」）は「小康社会」建設のための重大任務の1つとして位置づけられていたが、2004年の中央1号文件^{〔3〕}では、都市・農村の一体的発展それ自体が政策目標となり、その方針が「決定」にも引き継がれているのである。

本稿では、中国社会が直面している最大の矛盾である二重構造について、それがどのような要因で形成されたのか、また中国政府が現在どのような解消政策を講じつつあるかなどを紹介してみたい。

I 二重構造社会の現状と背景

1. 都市・農村間の格差の現状

中国（党・政府）では、しばしばその年のもっとも重要な政策を中共中央と国务院による1号文件として通達してきたが、近年では2004年から2008年までの1号文件のすべてが農村に関するものであった。

各1号文件の主題は、農民収入の増加（2004年）、農業総合生産力の向上（2005年）、新農村の建設（2006年、2007年）、農業の発展と農民収入の増加（2008年）などとなっているが、その目標とするところは都市・農村の一体的（協調的）発展であった。上述のとおり、都市・農村の一体的発展は2008年10月の党第17期3中全会においても最重要課題となっている。

これら一連の農村重視政策は、2020年までに「小康社会」を実現し、和諧社会（調和のとれた社会）を形成する上で不可欠な政策であろうが、逆の視点からみれば、現状では都市・農村間の格差がそれだけ大きいということであろう。以下では先ず農村と都市住民間の生活面での格差を簡単にみておきたい（表－1、2 参照）。

農村と都市住民の収入の格差は、改革・開放政策が決定された1978年には1：2.56であった。その後、1980年代前半の農家請負制の導入による食糧の増産や政府による農産物買付価格の引上げなどにより農民の収入が増加した

表－1 都市住民と農村住民の収入格差

(単位：元)

年	A 都市住民	B 農村住民	A/B
1978	343	134	2.56
1980	478	191	2.50
1984	651	424	1.54
1985	739	398	1.86
1990	1,510	686	2.20
1995	4,283	1,578	2.71
2000	6,280	2,253	2.78
2002	7,703	2,476	3.11
2005	10,493	3,255	3.22
2006	11,760	3,587	3.28
2007	13,786	4,140	3.33

(注) 数字は1人当り年平均収入、都市住民は可処分所得、農村住民は純収入。

(出所) 国家統計局『中国統計年鑑』(各年版)、中国統計出版社。

表－2 1人当り年平均消費支出およびエンゲル係数

(単位：元)

年	1990	1995	2000	2005	2006	2007
A 都市住民消費支出	1,279	3,538	4,998	7,943	8,697	9,997
(エンゲル係数)	(54.2)	(50.1)	(39.4)	(36.7)	(35.8)	(36.3)
B 農村住民消費支出	585	1,310	1,670	2,555	2,829	3,224
(エンゲル係数)	(58.8)	(58.6)	(49.1)	(45.5)	(43.0)	(43.0)
A/B	2.19	2.70	2.99	3.11	3.07	3.10

(注) エンゲル係数は、家計支出に占める飲食費の割合を百分比で表した係数で、生活程度を示す指標。30はややゆとりのある水準、50はやっと生活できる水準(『経済新語辞典』(2007年)日本経済新聞社、pp49～50)

(出所) 国家統計局『中国統計年鑑』(各年版)中国統計出版社。

ため、両者の差は大幅に縮小し、84年には1：1.54となった。

しかし、その後は再び格差は広がり続け、2002年には1：3.11とその差は3倍にまで拡大している。それ以降も農村と都市住民間の収入格差は拡大し続け、2007年には1：3.33となっている。

このような収入の格差は、消費支出面にも表れており、表－2にみるとおり、農村と都市住民の1人当り年平均消費支出の差は1990年の1：2.19から2007年には1：3.10にまで拡大している。家計支出に占める食料支出の割合を示すエンゲル係数でみても両者の格差は明らかである。2007年のエンゲル係数は都市の場合は36・3で“ややゆとりのある”生活水準に近付いているが、農村のそれは43・0で“やっと生活できる”水準を脱したとは言い難い状況にある。一般に農村の方が都市より食料自給率の高いことを考慮した場合、農村・都市住民間の生活水準での格差はここに示された係数以上に大きいことになるだろう。

農民の支出負担を軽減する目的で、2000年から農村では農業税などの税金と村民委員会など地方政府が徴収する各種経費を廃止する政策が実施された。税费改革と称するこの政策によって、2006年末にはすべての農民が各種税金と経費負担から解放され、その分実質収入は増加したはずである。それにもかかわらず、表－1、2に示したとおり、収入と支出の両面において農村と都市住民の格差は拡大し続けているのが現状である。

また、上述のとおり、2004年からは都市・農村間の格差の解消が党・政府の最重要政策目標となっているが、少なくとも2007年の段階ではその効果が表れているようには見えない。このように都市・農村間の格差が解消されない要因は複雑であるが、政策目標とは裏腹に、財政政策の重点が依然として都市に置かれていることも一因であろう。

国家財政支出に占める農業関連支出の割合は（表－3）、1978年には13・4%であったが、その後低下し、農村政策が党・政府の最重要課題となった2004年以降も10%以下で推移している。同様に、固定資産投資の面でも農村

重視政策の効果はみえない（表－４）。2000年以降は都市での不動産投資が過熱化したこともあって、2007年の固定資産投資における農村の割合は14・4％と近年では最低水準に落ち込んでいる。

表－３ 国家財政支出に占める農業関連支出の割合 （単位：億元、％）

年	1978	1980	1985	1990	2000	2004	2005	2006
農業関連支出	151	150	153	308	1,232	2,338	2,450	3,173
財政支出に占める割合	13・4	12・2	7・7	10・0	7・8	9・7	7・2	7・9

（注）農業関連支出には、農業補助金、農業基本インフラ投資、農業科学技術振興費、農村救済費および農村合作医療補助（06年）などが含まれる。

（出所）上海財経大学公共政策研究中心『2008中国財政発展報告』上海財経大学出版社、p 338。

表－４ 社会固定資産投資に占める農村の割合 （単位：億元、％）

年	A投資総額	B都市	B/A	C農村	C/A
1990	4,517	3,274	72・5	1,243	27・5
1995	20,019	15,644	78・2	4,376	21・8
2000	32,918	26,222	79・7	6,696	20・3
2005	88,774	75,095	84・6	13,679	15・4
2006	109,998	93,369	84・9	16,630	15・1
2007	137,239	117,413	85・6	19,825	14・4

（注）固定資産投資とは、機械設備、建築、不動産開発などへの投資のことであり、都市の場合2001年以降は不動産投資が21～22％を占めている。

（出所）国家統計局『中国統計摘要』（2008年版）中国統計出版社、p 53。

2. 社会保障制度にみる二重構造社会

中国社会の二重構造は社会保障、就業、義務教育など社会の各方面にみられるが、ここでは社会保障制度における格差をみることにする。

(1) 養老保険制度

都市では1997年に企業労働者を対象にして以下のような養老保険制度が設けられた（非就業者を対象とした保険制度は2007年7月から実施）。保険料は基本的に企業と個人の負担で、中央・地方政府も一定の財政補助が義務付けられる。保険料率は企業は賃金総額の20%を超えない範囲とし、個人は月額賃金の8%。保険料は基礎年金口座と個人口座に分けて運用される。基金は北京市、天津市、吉林省などで13市・省では市・省単位で、山東省など7省では各都市単位で運用される。受給資格（払込）年限は15年。

農村の場合、1992年に通達された基本法案では、保険基金は個人の納付する保険料（月額2～20元）を主とし、郷鎮政府や農村地域の企業が一部負担することになっており、基金の管理運用は県単位である。納付期間は10年であったが、受給額が少ないことと、保険料の強制取り立てなどが原因で、98年をピークに加入者が減少していた。

2006年からは農村新型養老保険制度が施行されている。江蘇省の東海県では保険料の基準を前年度の村民1人当たり平均純収入の20%とし、個人が80%、残りを県と郷鎮政府が10%ずつ負担する方式が採用されている。2006年の個人の負担額は年640円で、月額受給額は260元相当になるという^[4]。260元という金額は2006年の農民1人当たり純収入3,587元の86.9%に相当する金額である。これは大都市近郊の所得水準の高い県の例であり、全国平均では表-5にみるとおり、都市と農村での受給額には大きな差がある。また、農村では県単位で運用されているため、各県の財政力によって受給額に大きなバラツキが存在する。また、都市の場合は、当該地域の賃金水準に応じて調整されるため、受給額は年々引上げられており、農村との格差が縮まる状況にはない。

表－５ 都市・農村の１人当たり年平均養老年金受給額 (単位：元)

年	都市労働者	(月額)	農村住民	(月額)
1999	5,841	(487)	354	(30)
2000	6,200	(517)	417	(35)
2001	6,472	(539)	481	(40)
2002	7,411	(618)	429	(36)
2003	8,221	(685)	492	(41)
2004	10,209	(851)	...	(...)
2005	10,393	(866)	695	(58)
2006	11,891	(991)	845	(70)

(注) 別の資料では2006年の農村住民の月額受給額は83元 (『中国青年報』2007年9月24日) であり、都市のそれは815元 (『中国労働保障報』2007年11月30日) となっている。

(出所) 表－３に同じ、p 435。

(2) 最低生活保障制度

都市の最低生活保障制度は、1993年に上海で始まり、その後1997年には全国レベルで実施されるようになった。99年には「都市居民最低生活保障条例」が公布されている。

最低生活保障の対象は、収入源がなく、労働能力がなく、扶養者のいない者、１人当たり平均収入が当該地域の最低生活保障標準に達していない者、賃金水準が同地域の最低賃金水準に達していない者などで、家庭に収入のある場合は標準額との差額支給となる。基本生活必需品の価格や財政負担能力などを参考に、各地の民生部門が決定し、物価水準の変動に応じて調整される。

農村の場合は、1986年以来実施されてきた貧困救済事業を補う形で2006年に全国レベルで農村最低生活保障制度を確立することが決定されている。農村の貧困基準は１人当たり平均年収によって絶対的貧困層と低収入層に分けられており、例えば2006年の標準では絶対貧困層は年収693元以下、低収入層

は958元以下である。2006年末現在、絶対貧困層は2,148万人（2000年比1,061万人減）、低収入層は3,550万人（同2,663万人減）である。最低生活保障対象者は1,509万人であり、絶対貧困層の70・3%および低収入層の42・4%をカバーしている。

2006年12月末の中央農村工作会議で実施が決定されて以来、農村における最低生活保障の対象者は急激に増加しており、2007年6月末には2,068万人（貧困救済事業対象者474万人を含む）に達している。1人当たり平均の給付額標準は857元（月額約71元で実際の差額支給額は月28元）であった^[5]。2007年下半年からは貧困救済事業対象者も段階的に組み入れられることとなり、2007年7月11日には国务院から以下の内容を含む通達が出されている（「全国に農村最低生活保障制度を建設することに関する通達」）。

- ①最低生活保障制度の救済対象とすることで、農村貧困人口の温飽（衣食が足りるまですずの生活水準）問題を解決する。
- ②最低生活保障標準は県レベル以上の地方人民政府が、当該地域農民の生活必需品や光熱費の費用を考慮して確定する。
- ③保障の申請は、戸主本人が所在の郷鎮政府に申請し、村民委員会が郷鎮政府の依託で家庭収入状況を調査し、村民（代表）会議で意見をまとめ郷鎮政府に報告する。郷鎮政府の審査報告を受けて県政府が批准する。
- ④申請人の家庭収入には国家规定による補助金、計画生育奨励金などは含まない。
- ⑤給付金は代理金融機関から直接対象家庭の口座に振り込む。

この通達によって、各県単位で実施されていた最低生活保障制度に統一基準が定められたことになるが、実施上の問題は依然として多い、第1の問題は、表-7にみるとおり都市に比較し保障標準が低過ぎ、この保障水準で本当に生活が可能かということである。06年の場合、低所得層の農民でも1人平均の年間現金支出総額は2,224元で、月平均185元である。第2は、地方政

府、特に県、郷鎮政府の財政負担能力である。河南省の場合、財政負担は農村住民1人当り毎月30円で、省政府18元、県政府12元となっているが、最低

表－6 都市・農村の最低生活者数と保障支出状況

(単位：万人、億元、%)

年	2004	2005	2006	2007
都市最低生活者 生活保障支出額	2,205 27・1	2,234 30・5	2,240 33・9	2,242 41・5
農村最低生活者 生活保障支出額	488 1・9	825 3・0	1,509 4・7	1,729 8・2

(注) この人数、金額には貧困救済事業対象者は含まれていない。

(出所) 表－5に同じ、p484。

表－7 各地域・省・市の最低生活保障標準 (2006年10月)

(1人平均月額、元)

	A 都市	B 農村	B/A %
東部地区	194・6	93・2	47・9
中部地区	142・9	56・7	39・3
西部地区	151・2	46・0	31・0
北京	310・0	141・6	45・6
上海	320・0	220・1	68・8
吉林	137・5	44・6	32・9
江蘇	219・1	109・3	48・3
広東	206・2	127・2	66・2
河北	152・7	54・4	36・2
甘肅	142・0	62・8	39・9
全国	162・2	70・3	41・0

(出所) 汝信主編『2007年中国社会形勢分析與預測』社会科学文献出版社、2006年、pp247～248より作成。

生活保障の対象人口が現在の2・2%から3・3%に拡大した場合、県政府の多くが負担に耐えられるかどうか懸念されている。第3は、調査・審査する郷鎮政府の人手不足と査定能力の問題である。“人情保、関係保”（人間関係で救済対象や差額が決まること）の可能性も指摘されている〔6〕。

(3) 医療保障制度

都市では国有企業改革に対応して1994年ごろになると、1950年代からの全面的な企業負担による旧式の制度に代わる新しい医療制度が模索された。いくつかの都市の実験を経て、1998年には全国レベルでの「都市労働者基本医療制度」がスタートしたが、それは概ね次のような方式であった。

医療保険基金は統一基金と個人口座からなり、保険料は企業（雇用主）が賃金総額の6%前後を、個人が本人賃金の2%を負担する。企業負担のうち30%は個人口座に入れられ、残りは基金としてプールされる。個人口座は主に少額医療（診察、治療）用として個人が使用し、プールされた基金は高額医療（入院、手術など）に充当される。

高額医療では「報銷」という精算方式が実施されているが、これは医療費が当該地区労働者の年平均賃金の10%前後に達した場合、基金から一定割合での補助金（清算金）が戻る仕組みである。その限度額は平均賃金の4倍程度であるが、現在の高額医療費では、患者の負担が重く低所得層の60%は病気になるっても診療を受けられないような状況にある。その最大の要因は病院

表－8 政府系総合病院の収入源 (%)

年	政府支出	医療サービス	医薬品販売	その他
2002	10・2	44・2	43・0	2・6
2003	8・8	45・1	43・4	2・7
2004	12・8	44・6	40・3	2・2
2005	7・4	47・5	43・0	2・1

（出所）表－7に同じ。

に対する財政補助が少なく、病院が独立採算制に近い運営を迫られているからである（表—8 参照）。

農村では人民公社時代からの低レベルな農村合作医療制度があったが、1990年代末には農村人口の約6%をカバーできるに過ぎない状況にあった。そこで模索されたのが都市の基本医療制度と同様に高額医療にも対応可能な農村新型医療制度であった。農村新型合作医療制度は、2003年から全国的に普及されることになるが、2003年1月に公布された新型合作医療に関する通達によれば、制度の概要は次のようなものであった。

医療制度への参加は農民の任意であるが、出資方法や基金運用方法は従来の合作医療と異なる。出資主体は主に農民と地方政府（省、県、郷鎮政府）で、農民は1人当たり年10元以上、地方政府も農民と同額を支援し、これら資金は専用口座で管理される。出資額は所得水準に応じて引上げることが可能で、経済水準の高い都市近郊農村では、農民や県・郷鎮政府の出資額は適宜引上げられている。

資金の調達・運用単位は郷鎮から県レベルへと引上げられ、管理事務費や人件費は省、県、郷鎮政府が財政で負担することになっている。

新型農村合作医療の狙いは、高額医療による農民の負担を軽減することで、「報銷」（精算）方式で運用される。これは都市労働者基本医療制度と同じく、農民の申請を受けて基金から一定率の清算金を支給する制度である。

しかし、農村の場合もこの「報銷」制度には問題が多い。都市同様に精算の割合が低い上に、農民にとっては手続き（病院からの領収書で基金に精算を申請する）が面倒だということである。例えば甘肅省のある農民の場合、心臓手術代5万元に対し、精算されたのは2万元に過ぎなかった^[7]。2006年の農民の平均純収入は3,587元に過ぎない。3万元の自己負担は相当に重いと言うべきであろう。なお、現在大きな社会問題となっている農民工の社会保障制度については別節で述べることにする。

以上では都市と農村の社会保障制度の一部を簡単に紹介したが、全体とし

と言えるのは農村部の制度が立遅れているということであろう。養老年金や最低生活保障標準にみる都市と農村の格差は現在の所得格差からみれば相応であるかもしれないが、医療において低収入の農民が都市労働者と同額の負担を強いられている現状は問題である。

もっとも、都市の医療制度もまだまだ不十分である。現在統一的に運営されている医療制度はあくまでも企業労働者が対象であり、小中学生などの未就業者や市民一般を対象とした医療制度は2007年7月にスタートしたばかりである。

中国は第11次5カ年計画において内需主導型成長への転換を重要な政策として挙げているが、この視点からも社会保障制度の整備は重要であろう。現在の高度成長を牽引しているのは投資と輸出である。内需主導型への転換を図る鍵は消費率の上昇にあるが、充実した社会保障と低コストの住宅、教育環境がない限り、高水準にある貯蓄率を引き下げることはできない。社会保障制度における都市・農村の統一的発展はその意味においても重要である。

3. 二重構造社会形成の背景

都市・農村間の二重構造を形成している要因は多岐にわたる。例えば、前述のように財政支出の農業部門への比率の低いこと、あるいは農村地域における固定資産投資の少ないことなども要因の1つであるが、それだけでは歴史的要因は説明できない。ここでは、都市・農村間の格差を生み出した歴史のかつ制度的要因、即ち二重構造社会を形成してきた深層的要因である食糧の統一買付・販売制度（「統購統銷」）と戸籍制度について簡述する。

(1) 「統購統銷」と価格シェーレ

1953年、中国は食糧の「統購統銷」（統一買付・販売）を制度化した。一般的には、その目的は工業化のための都市労働者に低価格での食糧を配給することによって生産コストを抑えることにあったとみられているが、1953年における深刻な食糧供給不足の副産物だとの見方もある^[8]。いずれにして

も、この制度がその後都市と農村の分割管理のための「城郷画分（区分）標準規定」（1955年）や都市に食糧を定量供給するための「市鎮糧食供給暫行弁法」（1955年）さらには、1958年の「戸籍登記条例」の公布や人民公社化の前提となったことは間違いない事実であろう。

これら一連の規定によって、都市と農村が分割され、食糧の配給制によって農村から都市への労働力の移動が抑制される一方で、都市労働者には生活必需品ばかりでなく、住宅、医療や教育も低価格でサービスされることとなり、これが二重構造社会形成の深層的要因となるのである。

工業化のごく初期段階にあった中国では、工業化のための資金不足が顕著であった。この資金不足を補う目的で制度化されたのが、価格シェーレ（「剪刀差」）のメカニズムである。これは農産品の価格を工業製品と比較し相対的に低く設定し、農産品と工業製品の交換を通じて本来農村に蓄積されるべき富を都市へと移転させるメカニズムであるが、それを可能にしたのが食糧の統一的買付・販売であり、人民公社制度であった。

この価格シェーレのメカニズムによって、1950～78年の29年間に、農村から都市へと4,500億元、年平均155億元の資金が移転したと言われる^[9]。別の研究者によれば、このメカニズムは1993年に農産物の流通が自由化されるまで継続し、1990～93年の3年間でもそれぞれ969億元、1,350億元、1,647億元が農村から都市へ移転されたと推計されている^[10]。

(2) 戸籍登記条例

食糧の「統購統銷」、量的に限定されている食糧の配給を制度化するための「城郷画分標準規定」と「市鎮糧食定量供給暫行弁法」の施行、効率よく低価格で農産物を買上げ、都市への供給を確実にするための農業の共同経営化（人民公社化）、さらには工業化の資金蓄積を目的とした価格シェーレのメカニズム、これら一連の政策を通じて、1950年代には都市と農村の二元化は必然となっていたのであるが、これを決定づけたのが1958年1月に施行された「中華人民共和国戸口登記条例」であった。

この条例自体には、農村から都市への移転を直接規制する条文はないが、第10条には、公民が農村から都市へ移転する場合は、都市労働部門による採用証明書、学校合格証あるいは都市戸籍登記機関による転入許可証明書をもって、常住登記機関に移出の申請手続きをしなければならない、という規定がある。要するに、この条文では農村住民は都市への転入が認められる何らかの証明書がない限り、都市への移転はできないということである。

その後、1962年12月の公安部による「戸籍管理工作強化に関する意見」や1977年11月の「戸籍移転処理に関する規定」では、農業人口（1955年の「城郷画分標準規定」で農村人口とされた住民）の都市への移転、即ち農業人口から非農業人口への転換（「農転非」）が規制されることとなり、特に大都市への転入は厳しく管理されることとなった^[11]。

「城郷画分標準規定」で、都市人口と農村人口に区分された住民は、戸籍登記によってそれぞれ都市戸籍と農村戸籍（「農業戸口」と「非農業戸口」）として区分され、戸籍による二重構造社会が形成されることとなった。都市（工業）優先的な発展政策が続いた結果、都市戸籍には社会保障、住宅、教育などの面で付加価値がついたため、都市・農村間では現状のような解消し難い格差が形成されたのである。

Ⅱ 二重構造社会解消への模索

1. 農村労働力移動の規制緩和

1983年10月、行政と経済組織の分離（「政社分開」）が通達され、1958年以來25年間続いた人民公社体制による集団農業経営に終止符が打たれた。人民公社解体の最大の要因はその生産性の低さにあった。例えば、農業労働力当たり平均の食糧生産量は1957年の1,030kgから77年には962kgへと低下していたのである^[12]。

人民公社が正式に解体される数年前から各地の農村では「包産到組」（グループによる生産請負制）や「包産到戸」（農家生産請負制）のみでなく、

一部地域では「包干到戸」（農家経営請負制）までが実施されていた。農家経営請負制への移行は、農村労働力を農業生産から解放する一方、農民の生産意欲を刺激することによって、食糧生産をも増加させたのである。食糧生産量は1978年の3億477万トンから84年には4億731万トンに増加し、政府の食糧買付量は78年の5,110万トンから84年には1億1,166万トンへと倍増している[13]。

農業生産体制の変化以外にも食糧増産の要因があった。それは農民所得増加を目的に1979年に政府が食糧買付価格を平均20%引上げたことである。買付量の増加と買付価格の引上げによって、国家財政収入に占める食糧補助支出（食糧取扱い企業の逆転補填）の割合は78年の3・4%から84年には15・6%へと急上昇[14]し、1953年から続いた食糧の「統購統銷」制度が見直される要因となっている。

1985年、公定価格による食糧の統一買付は契約価格で一定量を買付ける制度へと改められ、契約外の食糧は市場価格で取引されることとなった。食糧買付制度の改革に伴って、都市における食糧キップ（「糧票」）による食糧（含む食料油）配給制度も1993年には廃止されるに至っている。これら改革の過程で、食糧配給の対象外であった農村労働者も食糧の手当てが可能となり、都市への出稼労働が可能となった。

このような食糧配給制の改革と並行して、農村労働力の都市への流入を厳しく規制してきた戸籍制度も段階的に改革されることとなった。1984年1月の「1984年農村工作に関する通達」（84年中央1号文件）は、各地方政府が実験対象（「試点」）となる集鎮[15]を選んで、商工業に従事し、かつ自分で食糧を手当てできる（「自理口糧」）農村労働者に集鎮戸籍を与えることを認めている。10月には、集鎮で就業し、固定住所ある農民に集鎮の常住戸籍を認める旨の通達が出されている。この場合農民労働者には「自理口糧」戸籍簿と食糧・油供給証が給付され、彼らは統計上は非農業人口とされることとなった。

1984年に農民の集鎮への戸籍の移転が条件付きで認められて以降、農村労働力の都市への移動が加速化されることになるが、移動の規制、緩和政策や戸籍制度との関連でみると、実際の農村労働力の移動とそれに対する対策は次の5段階に分けられるという^[16]。

(1) 移動規制期 (1979～83年)

農産品の「統購統銷」制度、戸籍制度および都市における食糧配給制度などにより都市・農村間の労働力移動は規制された。

1980年の都市での労働就業に関する通達では、農村の余剰労働力は農村地域での企業（「社隊企業」^[17]）を発展させることで吸収し、小城镇（町）を建設することによって、大中規模都市への農村労働力の無秩序な移動（「盲目流動」）を抑制し、食糧配給（「商品糧」）人口の増加を抑制する旨の方針が示されていた。また1981年には農村余剰労働力の都市への流入がより厳しく規制されると同時に流入した計画外労働力を農村に送り帰す旨の通達が出されている。

81年末には農村労働力の都市での就労と農業人口の非農業人口への転換を厳しく規制する旨の通達が出されているが、その背景としては、商品食糧の供給不足、大量の「下放」青年^[18]の都市への復帰、さらには都市化率の低さ（78年の都市化率は17・9%）から都市の労働力吸収能力が不足していたことなどがあげられる。

(2) 移動容認期 (1984～88年)

上述のとおり、この時期には食糧の大幅な増産を背景に食糧流通の自由化が進み、食糧供給面からの労働力移動規制はほとんど意味のないものとなっていた。また84年10月の党第12期3中全会で経済体制改革の方向が決定されたことも、労働力移動の規制緩和に大きな影響を与えている。社会主義商品経済^[19]を発展させることが認められると同時に、企業経営自主権や市場価格対象品目の拡大が認められたため、都市における経済活動が活発となり、大量の労働力需要が生み出された。

1984年には農民の集鎮への転入が認められ、86年7月には国有企業が一定の条件を満たす農民工（農村労働者）を雇用することも認められている。

(3)「盲流」抑制期（1989～91年）

中国の消費者物価は1985年以来上昇傾向にあったが、88年には18・8%の2桁インフレに見舞われている。10月には物価安定に関する緊急通達が出されたが、ハイパーインフレは89年に入っても収まらなかった。このため1989年10月の党第13期5中全会では、3年間の経済調整を行うことが決定され、インフレ率を10%以下に引下げること为目标とした調整政策（投資の抑制、エネルギー・原材料不足の緩和など）が実施された。

インフレ率は1990年には89年の18・0%から3・1%へと急激に引下げられたが、経済調整の結果、経済成長率は88年の11・3%から89年には4・1%に低下し、90年には3・8%にまで下がっている。2年連続の低成長には天安門事件（89年6月）の影響などもあげられるが、いずれにしても、投資の抑制を柱とした経済調整政策の実施は、労働力市場にも大きな影響を及ぼすこととなった。

1989年3月には国務院から農民工の無秩序な移動を厳しく抑制することを目的とした緊急通達が出され、4月には公安部からも同一趣旨の通達が出されている。90年4月には国務院から農村余剰労働力の就業に関し、次のような内容の通達が出されている。①“離土不離郷”（農業をやめても故郷は離れない）政策を実施し、大量の農村労働力の都市への無秩序な流入を防止する。②就業登録制度を設ける。③“農転非”（農業戸籍から非農業戸籍への移籍）は厳重に規制する。

(4)移動規範化期（1992～2000年）

2年連続の経済成長率の大幅な落ち込みから、農村労働力の都市への流入も厳しく抑制されてきたが、経済の回復（92年の成長率は14・2%）に伴って、92年頃からは再びいわゆる“民工潮”（農民工の出稼ぎブーム）現象が注目を集めるようになった。出稼ぎ農民の数は1993年は4,873万人（都市への流

入者3,791万人)であったが、94年には5,273万人(同4,139万人)に増加している[20]。

この大量の労働力の移動に直面して政府が採った政策は、従来の抑制ではなく規範化することであった。1994年11月には労働部が「省を越える流動労働力の就業に関する規定」を公表している。この規定によれば、農村労働者は省を出る前に戸籍所在地の労働サービス機関に登録し、「外出人員就業登録カード」を取得しなければならないし、また就業先で当地の労働部門の発給する「外来人員就業証」を取得しなければならないことになっている。

このように農村労働力の移動を規範化する一方で、農村余剰労働力を地方の小都市(「小城镇」^[21])に定住させる政策も進められている。1997年6月の小城镇の戸籍管理制度改革案に次いで、2000年6月には小城镇の健康的な発展を促進するための通達が、さらに2001年3月には、小城镇の管理制度改革に関する通達が出されている。2001年3月の通達によれば、合法的固定住所、安定した職業あるいは生活ソースを有する農民は、県クラスの市・区、県人民政府所在地の鎮あるいは行政鎮の常住戸籍申請することができることになっている。また一家で小城镇へ移転しても、本人が希望すれば土地請負経営権を保留したり、有償で譲渡することもできると規定されている^[22]。

(5) 差別撤廃(公平な対応)期(2001年以降)

農民労働者は出稼ぎ農民工としてはもちろん小城镇へ移転しても、都市戸籍者に比較し各種の差別的待遇を受けてきたが、2001年以降それらの差別が少しずつ撤廃されつつある。

差別的待遇には各種の不合理的な経費、例えば暫住(流動)人口管理費、計画生育管理費、都市増容費(都市インフラ使用費)などの徴収があるし、また養老、医療、労災、失業などの社会保障においても都市戸籍者との間には大きな差がある。

これら一連の差別待遇の改善を目指して、2006年3月には「農民工問題を解決するための若干の意見」が通達されているが、その要点は次のとおりで

ある。①低賃金と賃金不払い問題を解決する。②職業訓練を実施する。③社会保障問題を解決する。④子女の教育など公共サービス水準を上げる。⑤土地請負権を保護する。⑥農村労働力は当該地での就業を促進する。

農村労働力に対する差別は、2001年以降徐々に改められつつあるが、戸籍制度やそれと表裏一体の関係にある社会保障制度では、以下のとおり都市住民と農村住民あるいは農民工との間にはまだ多くの格差が残っている。

2. 農民工の社会保障

中国の社会保障制度は既述のとおり都市と農村では異なるが、農村の中でも戸籍所在地を離れて流動する農民工の場合、社会保険への加入はより困難になる。現状の社会保障制度では、都市と農村の格差と同時に農民工をどう社会保障制度に組み入れるかが大きな社会問題となっている。農村には現在1億5,000万人の余剰労働力が存在し、かつ毎年新規に600万人の労働力が増加しているため、農民工は年々増加し、2006年には延べ1億1,891万人に達している^[23]。

流動する農民工の社会保険への加入状況を把握するのは困難であるが、以下では、武漢大学社会保障研究センターが、2007年夏に四川、湖北、陝西、甘肅などの各省で実施したアンケート調査と大都市における現行の制度から農民工の社会保障がどのような問題を抱えているのかを簡単に紹介する^[24]。

(1) 農民工の保険加入

有効回答3,255のうち、社会保険加入者は702人で加入率は21・6%であった。移動就業先における各種保険への加入者数と有効回答に占める加入率は次のとおりであった。養老保険502人、15・4%（約半数は商業保険）、医療保険342人、10・5%（53・4%に相当する1,739人は戸籍地で2003年に始まった新型農村合作医療に加入）、労働災害保険（「工傷保険」）512人、15・7%（一部の都市では高度危険業種の場合強制加入が制度化されている場合もある）。失業保険1%以下。その他、就業先政府が同伴した子女の教育を支持している例

(129人、4%)も報告されている。就業先での医療制度への加入率が低いのはほとんどの省、市、県などではその地域を超えた加入が認められていないためであるが、これも現状の医療制度が都市は省・市単位、農村は県単位で運営されていることからくる弊害であろう。

アンケート調査の結果では80%近い2,553人が社会保険に未加入であるが、それはつぎのような理由によるものであった。「加入したいが雇用単位（企業）が認めない」53.9%、「加入したいが手続きが不明」8.8%、「加入を希望しない」7.4%など。

(2) 農民工を対象とした保険制度

北京市、上海市、広東省などでは以下のような農民工を対象とした保険制度が運用されている。

〈都市模倣型保障〉

北京市では同市の労働者と同一タイプで、農民工の実際状況（所得水準など）に応じた基準での社会保険制度を設けている。例えば労災保険の場合は、2004年9月に施行された「北京市外地農民工傷保険暫定弁法」では、保険料はすべて雇用主負担である。また未加入の場合でも、農民工の支払った医療費の一定額を規定に応じて雇用主が農民工に「報銷」（精算、払い戻し）するシステムとなっている。

保険料率は、前年度の北京市における農民工の月平均賃金が基準とされ、労災と認定された農民工には毎月あるいは一時金として手当が支給される。北京市以外で登録している企業でも、北京市で事業を行う場合は、同市の労災保険への加入が義務付けられている。

医療保険に関しては、北京市の労働者を対象とした「北京市基本医療保険規定」などを参考に2004年9月に「外地農民工参加基本医療保険暫定弁法」が公布されている。労災保険と同様に、医療保険の場合も保険料は全額雇用主負担である。

保険料は、前年度の北京市労働者の平均賃金の60%を基数とし、雇用単位

はその2%を基本医療保険料として毎月納付しなければならない。2%のうち1・8%分は基本医療の統一基金とされ、0・2%は高額医療用補助基金として運用される。北京市以外からの農民工は医療の個人口座は設けられない^[25]。雇用主が基本医療保険の加入手続きを怠ったり、保険料を納付していない場合でも、農民工の医療費は雇用者側が負担することになっている。

養老保険に関しては、「北京市農民工養老保険暫定弁法」（2001年）が設けられている。保険料は雇用主が前年の北京市の最低賃金標準（月額）の19%を負担し、農民工は前年の北京市労働者の平均賃金（月額）の7%を負担し、社会保険機構が農民工の負担額を基数としその11%を補助する。養老保険では個人口座が設けられており、移動時に対応できるシステムとなっている。

〈総合保険型保障〉

上海市に代表される総合保険型では、1つの保険に労災、医療、養老など多種の社会保険が組み込まれているのが特徴である。2002年9月に施行された「上海市外来従業員総合保険暫定弁法」では、保険料は雇用主が前年度の上海市労働者平均賃金（月額）の60%を、農民工が12・5%を負担する仕組みとなっている。

労災保険の場合は、都市模倣型と同様に、農民工には保険料負担部分はなく、雇用主の全額負担となる。但し、給付金は北京市と異なり、全額一時払いとなっている。

医療保険の場合は、医療基金による負担の限度が定められており、給付起点以下の場合は全額農民工負担となり、起点を越える部分は基金80%、農民工20%の負担となる。この場合の医療保険の給付起点は、前年度における上海市の年平均賃金の10%である。また入院治療費支給の上限は、保険料の納付期間によって異なり、給付期間が満3か月の場合は前年度の平均賃金と同額まで、満6か月ではその2倍まで、満9か月では3倍まで、満1年以上の場合は4倍までとなっている。

養老保険は、保険料を規定の年限納付すると養老補助証明書が給付され、

定年後に戸籍所在地で契約している商業保険機関から年金が支給される。

上海市では、総合保険型の保険をベースに、2004年7月からは、建築業の場合、外来労働者の総合保険料を一括して社会コストとして建築価格に組み入れることにしている。

広東省では、北京市の都市模倣型や上海市の総合型と異なり、“拡大型”とも言える保険制度が実施されている。これは農民工の社会保険を都市労働者のそれと一本化してしまう方式である。例えば労災保険の場合、他の保険に入る余裕のない農民工を先ず労災保険に加入させ、都市の固定労働者、契約労働者、臨時工など同一の制度に組み入れている。広東省では医療や養老保険でも都市型への統一が進められている。

以上の2市、1省の例では、農民工を対象とした社会保険はかなり充実しつつあるようにみえるが、実際には多くの問題に直面しているのが現状であり、それが加入率の低さにも表れている。上述の武漢大学のサンプル調査（2007年）では、農民工の加入率は労災15・7%、医療10・5%、養老15・4%であったが、実際にはもっと低いものと思われる。

農民工の社会保険への加入率が低い要因としては、各都市で制度が異なり、保険料が高いことなどがあげられるが、最大の問題は各種保険が省、市、区あるいは県単位で運用されており、流動性の高い農民工は制度的に適応できないことであろう。例えば養老保険の場合、加入期間は基本的に満15年であるが、平均2～3年、長くて4～6年サイクルで転職する農民工にとって、個人口座部分は受給できても、行政単位でプールされている年金基金部分の権利は放棄せざるを得ないことになる。2008年12月には、数年後の統一的な社会保険制度の実現を目指して「社会保険法」（草案）が公表されたが、基金の一本化までにはまだ相当の年月が必要であろう。

3. 戸籍制度改革の課題

既述のとおり戸籍制度改革は、1984年10月に農民の集鎮への移転が認めら

れたことに始まる。「自理口糧」を条件としたこの改革から約10年後の1993年には都市における食糧配給制も廃止されている。また、1993年は中国が経済体制を計画経済から社会主義市場経済へと転換した年でもある。このため二重構造の根底にある戸籍制度の改革も一挙に進むかと思われたが、現実はずしも期待通りではなかった。戸籍改革が進展し始めたのは21世紀に入ってからであった。

2001年3月、固定住所や安定した職業のあることを条件に、農業戸籍者の小城镇（「小城镇藍印戸籍」）への転入が可能となった。同時に、戸籍制度と一体化していた都市住民向けの食糧供給移転証明書も廃止されている。

戸籍制度の改革は、2004年に入ると若干加速されるが、その根拠となったのが、公安部の「戸籍管理制度改革を進めることに関する意見」（04年6月8日）であった^[26]。そこでは都市と農村を分割する農業戸籍と非農業戸籍を廃止し、多種類の戸籍（小城镇藍印戸口、地方城镇戸口、自理口糧戸口など）を、常住地での登記を原則とした“中華人民共和国居民戸口”として一律に管理することが提起されている。

公安部のこの意見は、2003年10月の党第16期3中全会の「社会主義市場経済体制を整えることに関する決定」や2004年1月の中央1号文件「農民収入の増加を促進することに関する通達」で示された“二元経済構造の改善”と“戸籍制度改革の深化”の方針に沿って提起されたものであった。

このような状況の下で、各地で農業戸籍を非農業戸籍に転換（「農転非」）し、両者を「居民戸口」として一元化する実験が進められ、戸籍改革の範囲は2008年6月末までには福建、広東、江蘇、重慶など12の省・市・自治区に拡大されている。しかし、これらの実験はあくまでも各省・市・自治区の範囲内のものであって、2008年末に至っても半世紀前に施行された「戸籍登記条例」の全面的改正への日程は明示されていない。

戸籍制度と表裏一体の関係といわれる社会保障制度では、前述のとおり2008年12月には「社会保険法」の草案が公表されている。ただ、この草案も

都市・農村保険制度の一元化という視点でみた場合、評価できるのは農民工も対象となる労災保険(保険料は全額雇用主負担)ぐらいのものである。従って予定どおり2012年に「社会保険法」が施行されたとしても戸籍一元化への影響はあまり期待できない。

以下ではこのような社会保障制度との関連も含めて、現在進行中の戸籍制度改革はどのような課題に直面しているのか考察してみたい。

(1)「農転非」へのハードル

2008年は近年になく戸籍制度改革が進展した年であった。例えば1月には雲南省で農業、非農業の区別が撤廃されているし、その後浙江省嘉興市や湖南省や山西省でも同様の改革が行われている^[27]。7月の武漢市(湖北省)の改革では、勤続3年以上で労働契約が2年以上あり、年収が同市の最低賃金標準を超えている農民工に都市戸籍を申請する権利が認められている。同市の場合、新市民には都市労働者と同様の就業の機会、社会保障や子女の義務教育の機会が賦与され、同時に都市住民にのみ認められる「経済适用房」(政府の提供する低所得層向け住宅)購入の権利が与えられている^[28]。

各種の報道からは、主として農民工を対象として戸籍改革は順調のようにみえるが、地方小都市(「小城鎮」)は別として、大・中都市への転入には多くの場合相当高いハードルが設けられている。例えば2008年10月に江蘇省が明らかにした都市への戸籍移転の条件は次のようなものであった^[29]。①就業地で、市クラス以上の党委員会、政府などから奨励賞や荣誉賞を受けたものの、②技術師以上の資格を有する者、③勤務地で社会保険を2年以上納付した者、④ハイテク技術で企業を興したり事業化した者。

広西省などでも同様に、勤続期間が長く、一定の技能を有し、表彰されたことがある者などが条件となっており、さらに住宅を購入した者などの条件が付いている。また嘉興市では従来の「暫住証」を「居住証」に改めているが、「居住証」はさらに「臨時居住証」、「居住証」および「專業従業員居住証」に分類されており、後の証明書ほど高い学歴が要求される仕組みとなっ

ている^[30]。

深圳市、珠海市などでは数年前から商品住宅の購入者に戸籍を認めていたが、最近では上述の広西省の他、北京市や石家荘市（河北省）などでも住宅の購入を条件としているし、北京市ではまた一定額以上の投資（50万元以上）を条件としている^[31]。

一連の戸籍制度改革を通じて「農転非」の条件は緩和されたかにみえたが、実際には一定以上の学歴や技術が求められたり、住宅の保有までが条件とされている。条件は大都市ほど厳しく、北京市では多くの企業が撤廃されただけの北京戸籍を条件としており、2006年の調査では70%の企業がそれを条件とし^[32]、高級ホテルなどでは80%に及ぶという^[33]。

大都市における以上のような条件は、農民工にとっては余りに厳しいものである。例えば、教育水準の場合、農民工の83%（2005年）は中卒以下であるし^[34]、農民工の賃金収入は月平均1,060元（2007年）に過ぎない^[35]。北京市では60㎡程度の「経済适用房」でも16万元（210万円相当）程度であり、商品住宅ともなればさらに高く、月平均1,060元（年収で12,720元）の収入の農民工が購入するのはかなり困難である。大・中都市がこのような厳しい条件を提示するのは、根底に優秀な人材のみを受け入れ、就業圧力を高めないという考え方があるためであろう。

(2)「農転非」の得失

広東省は全国に先駆けて、2001年10月には都市と農村の戸籍を一元化する制度を実施しているし、2003年には鄭州市でも同じような制度が実施されたが、両方とも1年足らずで改革の速度を緩めている。理由の1つは就業圧力であり、もう1つは社会保障や義務教育面での容量不足だとみられている^[36]。

後者の場合は、農民が高い代償を払ってハードルを潜り抜けても、都市戸籍の付加価値として都市住民が享受していたものと同水準のサービスは得られないことになる。ただ、それでも一定のメリットはある。固定電話の設置、

子女の義務教育、社会保険の手続き、身分証明書・パスポートの申請・受理や全国人民代表大会（地方）の選挙民登録などでその都度戸籍地に帰らなくてもよいことである。

転入先次第では、現状でもメリットを享受できるが、デメリットも考えられる。厳しい就業競争で失業しても、一定期間（1年以上）の保険料納付がない場合は、失業保険が適用されないことになる。また、その時点では「居民戸口」と引き換えに命綱である農地を手放してしまっているため、生活を保障するすべを失っていることになる。

前述の浙江省嘉興市などでは、農業戸籍と非農業戸籍であった住民の社会保障面での格差を解決する目的で、農民が「居民戸口」を取得する際には、土地請負経営権（使用权）を養老保険に転換し、宅地使用権で都市の住宅を購入することが奨励されている。このため新たに「居民戸口」となった農民はいわゆる「失地農民」となる。「失地農民」は生活の保障が失われるのみでなく、農民として享受していた政府の農業補助（食糧直接補助^[37]、農業機械購入補助および優良品種作付補助）まで失うことになるため、先に必要な社会・経済政策を伴わない「農転非」の戸籍改革は本末転倒であるとの指摘もある^[38]。

4. 都市・農村一体的発展への課題—成都市の場合—

中国では、2020年を目標とした和諧社会形成に向けて、2006年頃から都市と農村に峻別された二重構造社会の解消が国家的な政策課題となっている。東部沿海の一部では、戸籍の一本化とそれに伴う都市・農村に分けられた社会保障制度の統一的運用の実験が進められている。しかし、多くの場合、戸籍の一本化は可能でも、社会保障制度の統一的運用には多くの問題が残されているため、戸籍制度の全面的な改革には至っていない。

このような中で、比較的早い時期（2003年頃）から都市と農村の社会保障制度の相互連結的運用に着手していた四川省成都市と重慶市が、2007年6月

に「全国都市・農村統一的総合改革実験区」に指定された。以下では、人口1,100万人（03年末、うち農業戸籍人口658万人）を抱える成都市における社会保障改革の現状から戸籍改革の方向を探ることとしたい。

(1) 開発計画の概要^[39]

2003年に行政改革（都市・農村の水利を分割管理していた水利局を一括管理する水務局に改めるなど）に着手していた成都市は、2004年1月には土地を収用された農民の戸籍を「居民戸口」として都市の戸籍と一元的に管理することを決定している。これに基づいて2006年には都市地区に固定住所（居）を有する農民を統一的な「居民戸口」に入れる措置が採られている。

成都市は9区4市6県で構成されるが、総合開発計画では全市を3区画に分け、それぞれの発展水準に応じて異なった政策が実施されている^[40]。例えば、第2区（近郊6県）に属する双流県では、“3つの集中”政策を実施中である。これは、工業を発展区（開発区）に集中させ、農地を規模経営化し、農民を都市地区へ集中移転させる方式で、離農者（失地農民）に対する職業訓練と社会保障制度の整備が並行して行われている。

経済水準の低い第3区（8県）では、農業の産業化経営が政策の中心であり、賃貸方式で農地を集中し、産業化を牽引する企業（「龍頭企業」）を誘致することによって農業の産業化と地区の工業化を促進する政策が採用されている。

成都市の都市・農村一体化開発は一見順調に見えるが、約4年間の実験の結果として次のような問題点が指摘されている。①財政力の低い貧困県における投資資金の調達をどうするか、②財政支出（投資）配分をどう最適化するか、③農村の低所得層の社会保障をどうするか、④村民委員会など農村行政をどう改革するか。

(2) 社会保障制度改革^[41]

農地の集中化と農民の非農業への就業を促進する一方で、成都市では土地を収用された農民（失地農民）の社会保障を都市の制度へ組み入れる（連結

する)ための改革が行われてきた。

2007年現在、成都市には5種類の社会保障制度(主に養老、医療)がある。
①都市労働者(就業者)基本養老保険、②農地被収容者(非農業への移転者、失地農民)養老保険、③農民養老保険、④農民工(農村出稼ぎ労働者)総合社会保険、⑤土地請負権移転過程者の養老保険。

戸籍の「居民戸口」への一本化に向けて、これら各種社会保険制度は設計上は一元的に管理できることになっているが、現状では失地農民の都市制度への組入れが中心で、全体としての管理は必ずしも一元化されていない。ただ、将来一元化に向けて農民の保険料負担標準を都市労働者の平均賃金を基準にしたり、従来明確でなかった政府(県、郷鎮など)の負担率も規定に入れられるように変わってきている。

2007年1月に施行された「農民養老保険試行弁法」では、保険料率は前年の都市労働者平均賃金の30~50%(年齢別に3段階)を基数とし、負担率は個人が基数の10%(うち8%を個人口座へ)、政府補助2%となっている。また、2004年3月に施行された失地農民を対象とした社会保険でも保険料率は都市労働者年平均賃金の60%が基数となっており、都市制度への組み入れが可能な設計となっている。

これら一連の社会保険改革の基底には、“土地を社会保障に転換する”といった考え方がある。前述の“3つの集中”政策による農地の流動化には、農民が農地経営請負権(使用权)と宅地使用权を失う一方で、農民には一時補償と賃金収入(土地を出資して株式化する場合は配当)が入ることになる。また地方政府には、農村に誘致された企業(あるいは土地経営を委託された企業)からの土地賃貸料や税金が入ることになる。農民は増収によって都市労働者の賃金水準を考慮に入れた社会保険への加入が可能となり、県、郷鎮などの地方政府は財政収入の増加によって土地被収用農民への補償と社会保障への補助が可能となる。

以上が成都市における社会保障での都市・農村一体化構想であるが、この

政策は現段階では主に失地農民を対象としたものであり、地方政府の積極的な財政支援を前提としたものである。成都市でも農村青年層の養老保険への加入率はなかなか上昇しないのが現実のようである。

まとめ

中国では1953年の「統購統銷」制度や1958年の「戸籍登記条例」の実施以来、都市と農村は別々に管理されてきた。その結果として形成された二重構造社会は、1978年からの改革・開放政策の下でも解消されることはなかった。

21世紀に入って、とくに2004年以降中国政府は農村政策を重視し、前述のとおり、5年連続で農村改革に関する政策を毎年1号文件として通達してきた。このような農村重視政策の中で、各地で二重構造社会の根底にある戸籍制度の改革が試行されたが、それが全省あるいは全国単位で進められるには至っていない。その原因は、戸籍制度と表裏一体にある二元管理的な社会保障制度の改革が進んでいないことにある。

都市と農村の二重構造は、農民工の都市での就業規則の撤廃や農民工を対象とした社会保障が動き出したことによって、一部では解消の方向にある。また2002年まではほとんど自己負担で実施されてきた農村の義務教育も、主管単位を郷鎮から県レベルへと引き上げ、必要経費の一部を地方交付金で賄うことで改善されつつある。2010年までには、農村義務教育においても学費、雑費が全廃されることも決定している^[42]。

このように都市・農村一体化発展政策の下で長期にわたった二重構造社会の一部は解消されつつあるが、その根底にある戸籍制度の全面的な改革がいつ行われるかはまだ定かではない。新たな戸籍法が公布されるまでにはまだ多くのハードルが残されている。成都市の実験にみられるように、戸籍統一の前提となる社会保障制度の統一には相当な個人負担と積極的な財政支出が伴わなければならない。また、現在農地を請負っている農民の社会保障にどれほどの財政投入が適切か、言い換えれば、農地＝社会保障の視点をどれほ

ど変えられるかの問題でもある。

さらに厄介なのは、都市住民の既得権意識の増長である。農地という社会保障を享受してきた農民が、都市に流入することによって失われるもの、即ち住宅価格の上昇や教育機会を含めた公共サービス低下への警戒心をどう解きほぐすかの問題も残る。

以上では、都市・農村間の格差の問題を中心に論じてきたが、ジニ係数0.496（2006年）^[43]に示されるように、中国全体がすでに格差の大きな社会である。都市・農村間の二重構造問題も、格差社会という全体像の中で捉えなおす必要があるだろう。

[注]

- [1] 衣食が足りる「温飽」の次の段階の生活水準で、選択的消費が可能な若干ゆとりのある社会を意味する。
- [2] 「純収入」とは農村住民の総収入から税金、生産関係費用などを差引いた残りの収入のこと。
- [3] 中央（党・政府）が、その年の最初に出す最重要課題（政策）に関する通達。1号文
件は2004年以降5年連続で農村政策に関するものであり、中央の農村政策重視の姿勢
がうかがわれる。
- [4] 『経済日報』2007年5月15日。
- [5] 『農民日報』2007年8月20日。
- [6] 『人民日報』2007年8月7日。
- [7] 『農民日報』2007年7月24日。
- [8] 李文編『国史研究中的重点难点问题研究述評』当代中国出版社、2008年、p 225。
- [9] 宋洪遠編『中国農村改革30年』中国農業出版社、2008年、p 443（農業収入5,100億元
－農業税978億元－農業部門への財政支出1,577億元≒4,500億元）
- [10] 劉子蘭「中国農村養老社会保険制度反思與重構」『管理世界』2000年第5期、p 55～
65。
- [11] 殷志静、郁奇虹『中国戸籍制度改革』中国政法大学出版社、1996年、pp 2～10。
- [12] 前掲『中国農村改革30年』p 445。
- [13] 聶振邦編『2006中国糧食發展報告』经济管理出版社、2006年、p 72。
- [14] 農業部軟科学委員会弁公室編『糧食安全問題』中国農業出版社、2001年、p 274。

- [15] 集鎮とは非農業人口を主とする農村地域の町のこと、一般には郷・鎮政府の所在地。この通達では県庁所在地の鎮は対象外とされた。
- [16] 宋洪遠、黄華波、劉光明「關於農村勞動力流動的政策問題分析」『管理世界』2002年第5期、pp 55～65および前掲『中国農村改革30年』pp 483～490。
- [17] 人民公社や生産大隊の経営する企業。人民公社の解体後は郷鎮企業と改称された。
- [18] 文化大革命期（1966～76年）に農村に送られた青年。
- [19] 完全な市場調節による市場経済ではなく、計画を主とし、部分的に市場調節作用を取り入れた経済。
- [20] 『人民日報』1994年1月31日など。
- [21] 小城镇とは地方の県クラスの市、県庁所在地の鎮あるいはその他の行政鎮を示す。
- [22] 2003年3月に施行された「農村土地請負法」の第26条では、小城镇への移転者の土地請負経営権をどうするかは請負者が選択できるが、区制の敷かれた都市（「市」）へ移転（非農民戸籍に転籍）した場合は、請負地を請負委託者（農民委員会など土地の所有者）に返還しなければならないと規定されている。
- [23] 余剰労働力は一般に耕地面積当りの必要労働力を基準に算出され、様々な推計値があるが、多くは1億3,000～5,000万人で一致している。06年の農民工の数は、農業部『中国農業発展報告』（2007年版）による。
- [24] 武漢大学社会保障研究中心 鄭大松、劉昌平編『2007～2008年中国社会保障改革與發展報告』人民出版社、2008年、pp 283～304。
- [25] 都市の労働者基本医療制度や農村の新型合作医療制度では、保険料は基金口座と個人口座に分けて運用され、診察や軽度の病気の場合は個人口座から支出し、高額医療の場合は患者負担額の一定部分が基金口座から「報銷」（精算、払い戻し）される。
- [26] 公安部三局編『中華人民共和國戸口管理資料匯編』（2004～2007年）、中国人民公安大学出版社、2008年、pp 30～33。
- [27] 『人民日報』2008年10月15日など。
- [28] 『中国労働保障報』2008年7月23日。
- [29] 『農民日報』2008年11月15日。
- [30] 注 [18] に同じ。
- [31] 『中国労働保障報』2007年11月3日。
- [32] 注 [20] に同じ。
- [33] 『中国青年報』2008年4月8日。
- [34] 蔡定劍編『中国就業歧視現状及反歧視対策』中国社会科学出版社、2007年、p 235。
- [35] 『中国農業発展報告』（2008年版）、p 35。
- [36] 注 [17] に同じ。

- [37] 水稻、小麦などの食糧作物の作付面積に応じた補助金で、地域による差が大きい。例えば水稻の場合、上海は1ムー（15分の1ha）60～80元、湖南省は11元などとなっている。詳しくは趙徳余、顧海英「我国糧食直接補貼的地区差異及其存在的合理性」『中国農村經濟』2004年第8期、pp58～64、参照。
- [38] 『農民日報』2008年6月18日。
- [39] 『農民日報』2007年9月6日。
- [40] 開発計画の詳細は、成都市城市科学研究会編、羅勤輝、周倭著「實施三個集中助推城鄉統籌發展」四川人民出版社、2007年、pp17～39、参照。
- [41] 『中国労働保障報』2007年10月25日など。
- [42] 国務院「農村義務教育經費保障制度に関する通達」2005年12月24日。
- [43] 『中国青年報』2008年9月12日。ジニ係数は所得分布の不平等を示す係数で、完全に平等なら0、完全に不平等なら1であり、一般に0.4を超えると不平等社会とされる。